

## Panorama da economia brasileira antes da criação do BNDE

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

# REVISTA DO BNDE

*69rd*  
*Jan. / Jun. 1978*

25 ANOS DE BNDE: AVALIAÇÃO

ESTE EXEMPLAR  
NÃO PODE SER EMPRESTADO.  
SE DESEJAR, PEÇA CÓPIA DO ARTIGO

**PANORAMA DA ECONOMIA BRASILEIRA  
ANTES DO BNDE**

---

# **1 - PANORAMA DA ECONOMIA BRASILEIRA ANTES DA CRIAÇÃO DO BNDE**

## **1.1 - Panorama**

A avaliação do papel desempenhado pelo BNDE torna-se mais elucidativa ao recordarmos o ambiente econômico à época de sua criação. Sem pretender efetuar uma análise exaustiva, propõe-se o presente documento a descrever sumariamente o cenário no início da década de 50, abordando, também, alguns antecedentes indispensáveis à plena percepção das mudanças ocorridas na trajetória da industrialização brasileira.

Problemas oriundos do setor externo, abalando o equilíbrio do modelo primário exportador, lançaram as sementes dos surtos de industrialização, nos primórdios deste século, e robusteceram a atividade manufatureira então incipiente. Estando o País acomodado, em termos sociais, econômicos e políticos, ao modelo primário exportador, somente traumas de origem externa criavam chances de empresas nacionais produzirem bens manufaturados, pois a demanda interna desses bens era suprida por importações.

A Primeira Guerra Mundial ofereceu oportunidade a um relevante avanço industrial, na medida em que os fluxos do comércio internacional se obstruíram. Defrontando-se com um mercado interno subitamente carente de produtos importados, o setor industrial se expandiu intensivamente, verificando-se um incremento no valor de sua produção, entre 1914 e 1919, de 212%. Surgiram, no período, 5.936 novos estabelecimentos industriais, número respeitável quando se constata que o censo de 1920 indica a existência de 13.336 estabelecimentos industriais.

Os segmentos de maior crescimento são os tradicionais, destacando-se têxtil e alimentar, enquanto os ramos mais pesados apenas despontavam. A estrutura industrial prevalecente em 1920 pode ser vista no Quadro I.

Terminada a guerra e desobstruídos os canais de comércio internacional, as importações voltaram a ser acessíveis ao consumidor interno, competindo vantajosamente com os produtos nacionais, mais caros e de qualidade inferior. Preocupados exclusivamente em promover o retorno ao esquema anterior à guerra, os grupos tradicionais não se empenharam pela industrialização, induzindo o governo a concentrar no café as suas atenções, nada oferecendo à indústria, em termos de incentivos, subsídios e proteção. Em consequência, alguns ramos sofreram retrocesso nos anos 20, principalmente o têxtil e, inclusive, o alimentar.

Atingindo originalmente os Estados Unidos e Europa Ocidental, a depressão dos anos 30, introduziu novo alento à industrialização brasileira, via comércio exterior. Com a queda da atividade econômica de nossos principais importadores, a demanda pelas exportações brasileiras caiu drasticamente, comprimindo, assim, a capacidade para importar. No curto período compreendido entre 1929 e 1932, as exportações brasileiras foram reduzidas de US\$ 445,9 milhões para US\$ 180,6 milhões, e as importações de US\$ 416,6 milhões para US\$ 108,1 milhões. Representando o café 71% das exportações, apressou-se o governo em garantir a renda do setor, comprando os excedentes não colocados.

Com as possibilidades de importar reduzidas e a demanda interna sustentada, através da manutenção da renda cafeeira, nova conjugação de fatores favoreceu o desenvolvimento industrial. Apesar de ainda insuficiente para ameaçar a predominância têxtil e

alimentar, este surto atingiu sensivelmente alguns segmentos não tradicionais, como cimento, ferro gusa, bens de capital e produtos químicos e farmacêuticos.

A Segunda Guerra Mundial contribuiu para consolidar os avanços anteriores, testemunhando o início de uma fase que perdurou no pós-guerra, em que a estrutura econômica e, particularmente, a industrial, passou a sofrer mudanças profundas. Pela primeira vez a industrialização assume destaque prioritário na política governamental, deixando de ser mero efeito, não perseguido, de crises externas.

A preservação do modelo primário exportador deixou de constituir a espinha dorsal da política econômica do País, surgindo a ênfase em amparar o crescimento do setor industrial. Desaparelhado para implementar essa nova política de desenvolvimento, o governo necessitou de instrumentos adequados, surgindo, entre eles, o BNDE.

Observando-se a estrutura industrial do Brasil, à época da criação do BNDE, verifica-se que os ramos tradicionais continuam predominando (na proporção de 70%), embora os demais tenham aumentado sua posição relativa, em confronto com os dados de 1920 (Quadro I). Mais da metade do valor da produção industrial provinha das unidades têxteis e alimentares, aparecendo bem mais abaixo, mas já despontando em 3.º e 4.º lugares, química e metalurgia.

Portanto, com um setor secundário representando aproximadamente 26% da renda (ver Quadro II) e voltado preponderantemente à produção de bens de consumo não duráveis, o Brasil encontrava-se, no começo dos anos 50, frente a um árduo esforço de ampliação e amadurecimento industrial. A efetiva modernização da socie-

dade brasileira dependia da implantação da indústria de base, mas seus movimentos iniciais eram condicionados pelas oportunidades de mercado interno, indicadas pela composição das importações industriais. A substituição das importações de bens de consumo duráveis seria o ponto de partida da nova fase de expansão do setor secundário.

Emoldurando esse panorama, dois fatores devem ser destacados. Um deles é a carência de infra-estrutura, sufocando o ímpeto industrial, principalmente pela escassez de energia elétrica e transporte. A insuficiência energética atingiu um ponto crítico no início dos anos 50, tolhendo a produção industrial. O sistema de transporte ferroviário e rodoviário, além de escasso, era estruturalmente impróprio para atender à industrialização voltada ao mercado interno, pois fora moldado com base na exportação de produtos primários.

**QUADRO I**  
**DISTRIBUIÇÃO DA ATIVIDADE INDUSTRIAL — BRASIL**

	%		
Ramos da indústria de transformação	1920	1949	1974
Metalurgia	4,3	7,7	14,3
Mecânica	2,0	1,6	9,6
Material elétrico e de comunicações	-	1,4	5,9
Material de transporte	-	2,3	7,0
Química e farmacêutica	6,0	8,7	13,1
Minerais não metálicos	4,7	4,6	5,5
Papel e cartolina	1,5	2,0	3,7
Borracha	0,2	1,6	1,8
Madeira	5,8	3,4	3,2
Têxtil	28,6	19,0	7,8
Vestuário, calçado etc.	8,6	4,4	3,1
Produtos alimentícios	22,2	32,5	10,2
Bebidas	5,9	3,2	1,9
Fumo	3,9	1,4	1,1
Editorial e gráfica	-	2,9	3,2
Mobiliário	2,0	1,7	1,9
Couros e peles	2,4	1,5	0,5
Diversos	1,9	-	6,2

Fontes: Censos Industriais, Anuários de Produção Industrial.

**QUADRO II**  
**DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA RENDA INTERNA — BRASIL**

	%		
Setor	1949	1959	1975
Primário	24,9	19,2	10,5
Secundário	26,0	32,6	39,4
Terciário	49,1	48,2	50,1

Fonte: FGV

O sistema de navegação estava envelhecido, com os portos requerendo modernização. Em decorrência da inibida capacidade arrecadadora do Estado, os projetos de infraestrutura recaíram, em grande parte, nas firmas estrangeiras que, evidentemente, condicionavam suas decisões a critérios que não conduziam a uma farta e adequada disponibilidade em infra-estrutura. Assim, o Brasil chegou à década de 50 com nítidas deficiências nesse campo.

Outro fator é a quase ausência de empresários brasileiros de porte e de comportamento moderno. Mesmo alguns dos estabelecimentos maiores eram individuais ou familiares. Frequentemente fazendeiros de café transformavam-se em industriais, mantendo, em geral, hábitos conservadores de gerência. A massa do empresariado privado nacional condicionava seus investimentos industriais ao reduzido porte de sua capitalização e à dimensão do sistema financeiro



nacional, voltado à oferta de recursos para formação de capital fixo. Restringia-se, preponderantemente, a pequenos e médios empreendimentos. Portanto, havia um hiato entre a capacitação financeira e gerencial da classe empresarial brasileira e o vulto do esforço a ser dispendido.

## 1.2 - A criação do BNDE

A criação do BNDE correspondeu a uma necessidade histórica, nascida no próprio âmago da evolução econômica do País.

Quando a mola propulsora do crescimento passou a ser a substituição de importações, o País sentiu necessidade de expandir sua infra-estrutura a um ritmo harmônico com suas aspirações desenvolvimentistas e, principalmente, de criar empresas nacionais aptas a formar um parque industrial genuinamente brasileiro. Porém, neste momento, constatou-se que:

- a) os mecanismos tributários disponíveis eram insuficientes para suprir o governo dos recursos necessários ao cumprimento de seu papel no setor de infra-estrutura;
- b) o empresário nacional, em sua maioria desprovido de capacidade de investir, também carecia de fonte adequada a lhe proporcionar antecipação de poupança, no volume e condições requeridos, dada a inexistência de um sistema financeiro apropriado a essa função.

O Governo federal, pela Lei 1.474, de 26 de novembro de 1951, resolveu lançar um empréstimo compulsório sobre pessoas físicas e jurídicas que, sob a forma de adicional ao Imposto de Renda, constituiria o que se chamou de Fundo do Reparelhamento Econômico. Esta medida objetivava mobilizar recursos em moeda nacional, con-

forme sugerido em estudo da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, visando, principalmente, financiar os projetos recomendados de recuperação e ampliação dos sistemas nacionais de transportes e de geração de energia, além de armazenamento, frigoríficos e matadouros, indústria de base e agricultura.

Posteriormente, em 20 de junho de 1952, pela Lei 1.628, foi criado o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, como agente para todas as operações financeiras que se relacionassem com o programa de reaparelhamento econômico.

A decisão de criar o BNDE não foi ocasional; resultou da conjugação de dois fatores:

- um é representado pelo panorama nacional anteriormente descrito, de forma sumária;
- o outro foi o aprimoramento do arcabouço teórico sobre desenvolvimento econômico, manifestado após a Segunda Guerra Mundial.

Este avanço teórico proporcionou aos países não-industrializados um conjunto de instrumentos de política econômica suficientemente capaz de conferir maior racionalidade e vigor à luta pelo desenvolvimento. Conceitos simples foram consagrados internacionalmente, gerando iniciativas práticas por parte dos povos que se dispuseram a enfrentar e superar a sua inferioridade econômica e social.

Uma dessas iniciativas foi a de constituir organismos financeiros destinados a captar e fornecer os recursos indispensáveis à ampliação da capacidade de produzir bens e serviços: os bancos de desenvolvimento.

Em sua fase inicial, o BNDE atuou como pólo formulador da política nacional de desenvolvimento econômico, constituindo o embrião do Ministério do Planejamento.